



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2010

---

## **Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung**

Uhlmann, Felix

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-36328>

Journal Article

Originally published at:

Uhlmann, Felix (2010). Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung. Parlament: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 13(2):4-7.

# **DAS VERORDNUNGSVETO – EINE AUSLEGEORDNUNG**

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M., Advokat

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre  
Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR)

## **I. Einleitung**

Wenige staatsrechtliche Themen werden in der Politik so heftig diskutiert wie die Einführung eines Vetos des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates. Der vorliegende Beitrag versucht eine kurze Auslegeordnung aus Sicht der Rechtswissenschaft.

## **II. Ausgestaltung und Abgrenzung**

### **a) Grundlagen**

Verordnungen werden von der Regierung erlassen. Das Parlament nimmt aber auf den Erlass von Verordnungen in verschiedener Weise Einfluss, sei es in Form eines Konsultationsverfahrens<sup>1</sup>, sei es, dass spezialgesetzlich bestimmte Verordnungen einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Genehmigung bedürfen<sup>2</sup>.

Die eidgenössischen Räte haben sich mit verschiedenen Vorstössen zur Einführung eines *allgemeinen Verordnungsvetos*<sup>3</sup> des Parlaments beschäftigen müssen<sup>4</sup>. In der

---

<sup>1</sup> Art. 151 ParlG.

<sup>2</sup> Vgl. den Überblick bei GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 233 ff. Vgl. zu den spezialgesetzlichen Vorbehalten im Kanton Zürich HANS NEF, Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, ZBl 78 (1977) 241 ff.; zu einigen Beispielen aus dem Bundesrecht vgl. HANS GEORG NUSSBAUM, Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen der Verordnungsgebung, LeGes 2003/1 9 ff., 36 ff. Zur Rechtslage in Deutschland vgl. FRITZ OSSENBÜHL, Gesetz und Verordnung im gegenwärtigen Staatsrecht, ZG 1997 305 ff., 314 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zum Begriff MARCEL BUTTLIGER, Die Verordnungstätigkeit der Regierung insbesondere deren Kontrolle durch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt, Diss. Zürich, Bern u.a. 1993, S. 281 f.

<sup>4</sup> Parlamentarische Vorstösse sind abrufbar auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch): Pa. Iv. SVP-Fraktion „Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates“ (08.401); Pa. Iv. Kunz „Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament“ (06.471); Pa. Iv. Lalive d’Epinay „Verordnungsveto“ (02.430); Pa. Iv. Spoerry „Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen“ (94.404). Ein allgemeines Verordnungsveto kennt der Kanton Solothurn in Art. 79 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1), vgl. dazu

letzten am 11. Dezember 2009 eingereichten Variante wird mittels einer Parlamentarischen Initiative Folgendes verlangt<sup>5</sup>:

*"Das Parlament nimmt die entsprechenden Gesetzesänderungen vor, damit die eidgenössischen Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit der Abänderung, einlegen können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder beider Räte (50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird und die einfache Mehrheit beider Räte diesem Antrag zustimmt."*

Anliegen und Stossrichtung der Initiative sind klar. Der Text lässt allerdings auch verschiedene Fragen offen, die spätestens im Falle einer allfälligen Umsetzung zu klären wären. Sie sind nachfolgend in der gebotenen Kürze zu thematisieren.

## **b) Kontrollgegenstand**

Gegenstand der Kontrolle sind "bundesrätliche Verordnungen". Der Begriff wurde soweit ersichtlich in der Begründung und in den Diskussionen im Parlament zu früheren Vorstössen nicht weiter thematisiert. Wörtlich verstanden schränkt der Zusatz "bundesrätlich" den Kontrollgegenstand auf Verordnungen des Bundesrates ein. Verordnungen werden aber nicht nur vom Bundesrat erlassen. Der Bundesrat kann diese Kompetenz dem Departement delegieren (Art. 48 Abs. 1 RVOG). Auch Bundesämter können Verordnungen erlassen, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist (Art. 48 Abs. 2 RVOG). Die Einschränkung auf Verordnungen des Bundesrates ist in Übereinstimmung mit dem heutigen Konsultationsverfahren in Art. 151 Abs. 1 ParlG<sup>6</sup> und entlastet das Parlament von einer noch weitergehenden Aufsicht über die Verordnungstätigkeit der Exekutive. Sie schafft allerdings einen aus Sicht des Parlaments wohl unerwünschten Anreiz für den Bundesrat, Rechtsetzungskompetenzen, über deren Inhalt er praktisch weiterhin bestimmen kann, "nach unten" zu delegieren. Solche Subdelegationen kann das Parlament allerdings durch Gesetz oder Verordnungsveto verhindern.

Initiativtext und Begründung lassen keine Hinweise darauf erkennen, dass das Parlament nur gegen Ordnungsbestimmungen intervenieren darf, welche anstelle des

---

BERNHARD EHRENZELLER, 10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung, Was hat sie uns gebracht? Ein Rück- und Ausblick, ZBl 100 (1999) 553 ff., 566 f.; KONRAD SCHWALLER, Einspruchsrecht des solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates (Verordnungsveto), Gesetzgebungsbuletin, 3/2004, S. XXIII ff.

<sup>5</sup> Pa. Iv. Thomas Müller „Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen“ (09.511).

<sup>6</sup> Vgl. dazu NUSSBAUM (Fn. 2), S. 33 ff.

Gesetzes erlassen wurden (sog. "gesetzesvertretende Verordnung"<sup>7</sup>). Vielmehr ist davon auszugehen, dass vom Verordnungsveto auch sog. *Vollzugsverordnungen* betroffen sind, also Verordnungen, die typischerweise gesetzliche Bestimmungen nur konkretisieren oder verdeutlichen<sup>8</sup>. Dies erscheint sachgerecht. Die Unterscheidung zwischen gesetzesvertretenden und vollziehenden Verordnungen wäre praktisch kaum durchführbar und müsste richtigerweise in Bezug auf jede einzelne Bestimmung in der Verordnung durchgeführt werden<sup>9</sup>. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass mit der Kontrolle von Vollziehungsverordnungen ein zentraler Bereich der Befugnisse der Exekutive (Art. 182 Abs. 2 BV) betroffen ist<sup>10</sup>.

Damit hängt zusammen, dass die Kontrolle des Parlaments umfassend erscheint, das heisst nicht darauf beschränkt ist, die Verordnung auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Gesetzesrecht zu prüfen. Das Parlament kann exekutives Handeln auch auf seine (politische) *Zweckmässigkeit* überprüfen<sup>11</sup>. Es schuldet dem Bundesrat auch keine Rechtfertigung oder Begründung für sein Veto. Andere Lösungen sind von der Initiative wohl nicht intendiert. Alternativen zu einer umfassenden Kontrolle dürften auch kaum praktikabel sein<sup>12</sup>.

Offen bleibt, ob sich das Veto auch gegen Verordnungen richten kann, die der Bundesrat selbständig, d.h. nicht gestützt auf ein Bundesgesetz, sondern direkt auf die Verfassung, erlassen darf (sog. "selbständige Verordnungen"), die aber nicht nur Vollzugsfragen betreffen<sup>13</sup>. Wichtigstes Beispiel solcher Verordnungen sind *dringliche Verordnungen im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit* (Art. 185 Abs. 3 BV). In diesen Fällen ist mindestens eine präventive<sup>14</sup> Kontrolle durch das Parlament kaum

---

<sup>7</sup> Zu den Verordnungsbegriffen vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 118 ff.

<sup>8</sup> Vgl. in diesem Sinne auch BUTTLIGER (Fn. 3), S. 286 f.

<sup>9</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 7), Rz. 135 ff.

<sup>10</sup> Vgl. unten Ziff. III. a.

<sup>11</sup> So offenbar die Erfahrung aus dem Kanton Solothurn, wo SCHWALLER (Fn. 4) feststellt, dass es bei der Nutzung des Vetorechts weniger um die Zuständigkeit zur Rechtsetzung im Schnittbereich Gesetz – Verordnung geht, sondern vielmehr "handfeste, in der Regel finanzielle Interessen" im Zentrum stehen (S. XXVI); in diesem Sinne allgemein auch BUTTLIGER (Fn. 3), S. 287.

<sup>12</sup> Zur Frage der Kognition des Parlaments vgl. ALFRED KÖLZ, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: FS 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, S. 13 ff., 35.

<sup>13</sup> vgl. BUTTLIGER (Fn. 3), S. 286 f.

<sup>14</sup> Vgl. unten Ziff. II. d.

denkbar; eine nachträgliche Kontrolle würde wohl noch stärker in eine Kernkompetenz der Regierung eingreifen als eine Kontrolle von (ebenfalls selbständigen, weil direkt auf die Verfassung gestützten) Vollziehungsverordnungen<sup>15</sup>. Das Parlament wird sich in Kürze mit diesen Verordnungen zu beschäftigen haben; verlangt wird in einer Parlamentarischen Initiative die rasche Überführung solcher Verordnungen in Gesetzesrecht<sup>16</sup>.

Das Veto ist gegen die bundesrätliche *Verordnung als Ganzes* gerichtet. Das Parlament kann gemäss Parlamentarischer Initiative die Verordnung nicht ändern und damit wohl auch nicht nur punktuell verhindern. Bei der Änderung einer *bestehenden Verordnung* ist anzunehmen, dass der Änderungsbeschluss des Bundesrates dem Veto unterstellt ist. Dies hat einerseits zur Folge, dass einzelne Änderungen der Verordnung nicht dazu führen, dass die betreffende Verordnung insgesamt von neuem dem Veto unterstellt ist. Andererseits kann eine Verordnungsänderung des Bundesrates auch mehrere einzelne Verordnungen betreffen, die dann im geänderten Teil gesamthaft dem Veto unterstellt wären. Fraglich ist schliesslich, ob das Parlament gegen die *Aufhebung* einer Verordnung intervenieren kann und damit die bestehende Verordnung in Kraft bleibt. Formal wäre dies konsequent; ob es auch sachgerecht erscheint, ist eine andere Frage.

### c) Kontrollorgan

In einem früheren Vorstoss<sup>17</sup> sollte als Kontrollorgan jeder Rat unabhängig vom anderen agieren können, dies mindestens hinsichtlich der Ergreifung des Verordnungsvetos, möglicherweise – die Initiative erscheint in dieser Frage nicht ganz eindeutig – auch hinsichtlich des Entscheids über das Veto. Die entsprechende Motion wurde unter dem Gesichtspunkt des Zweikammersystems kritisiert<sup>18</sup> und ist möglicherweise aus

---

<sup>15</sup> Auch im Kanton Solothurn besteht offenbar ein Vorbehalt für dringliche Verordnungen zur Einführung von Bundesrecht (vgl. EHRENZELLER [Fn. 4], S. 567).

<sup>16</sup> Pa. IV. der SVP-Fraktion "Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen" (09.402); vgl. dazu auch Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010 (BBl 2010, 2803 ff.).

<sup>17</sup> Pa. IV. der SVP-Fraktion (08.401): „Das Parlament nimmt die entsprechenden Gesetzesänderungen vor, damit beide Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit der Abänderung, einlegen können, wenn dies von einem Drittel der Ratsmitglieder in einem der beiden Räte (von 67 Mitgliedern des Nationalrates oder 16 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird.“

<sup>18</sup> Vgl. GEORG MÜLLER, Veto gegen Verordnungen fragwürdig – Eingriff ins Zweikammersystem und Überforderung des Parlaments, NZZ vom 17. Februar 2009, S. 15.

diesem Grund im Ständerat deutlich unterlegen<sup>19</sup> – dies im Gegensatz zum Nationalrat, welcher der Motion mit 152 zu 11 Stimmen zugestimmt hatte<sup>20</sup>. Der letzte Vorstoss verlangt für ein erfolgreiches Verordnungsveto die einfache Mehrheit beider Räte. Sind sich die Räte nicht einig, ist ein Differenzbereinigungsverfahren (Art. 89 ff. ParlG) durchzuführen. Bleibt ein Rat bei der Ablehnung des Vetos, tritt die Verordnung in Kraft.

Ebenfalls im Gegensatz zu einer früheren Fassung<sup>21</sup> unterscheidet die Initiative deutlich zwischen dem Quorum für das Aussprechen des Vetos (einfache Mehrheit beider Räte) und für die "Einsprache", welche zur Abstimmung in den Räten führt<sup>22</sup>. Zur Abstimmung kommt es, wenn sie vom einem Viertel der Ratsmitglieder beider Räte (50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird.

#### **d) Verfahren**

Die Initiative äussert sich nicht zum anwendbaren Verfahren. Anzunehmen ist, dass es sich um eine *präventive Kontrolle* handelt<sup>23</sup>. Dies hat zur Folge, dass das Parlament über Verordnungsänderungen hinreichend in Kenntnis gesetzt werden muss, um innert einer festzulegenden Frist reagieren zu können<sup>24</sup>. Idealerweise ist das Verfahren für ein Verordnungsveto mit demjenigen der Konsultation abzustimmen (Art. 151 ParlG). Dies ist auch deswegen geboten, weil ein mögliches Veto dem Konsultationsverfahren neues Gewicht verleiht<sup>25</sup>.

Ein erfolgreiches Veto wird oft nicht nur die geplante Verordnung, sondern auch das Gesetz betreffen. Wird durch das Veto das notwendige Ordnungsrecht integral verhindert, dürfte in vielen Fällen auch die Inkraftsetzung eines neuen Gesetzes verzögert werden. Es wird zu prüfen sein, ob in einem solchen Fall der Exekutive die rasche Inkraftsetzung neuer Verordnungsbestimmungen ohne vorgängige Kontrolle durch das

---

<sup>19</sup> Vgl. AB 2009 187 ff., 190.

<sup>20</sup> Vgl. AB 2008 1923 f., 1924.

<sup>21</sup> Pa. IV. Kunz „Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament“ (06.471).

<sup>22</sup> Vgl. dazu allgemein BUTTLIGER (Fn. 3), S. 284 ff.

<sup>23</sup> Zu anderen Formen vgl. MÜLLER (Fn. 2), Rz. 233 ff.

<sup>24</sup> Zu konkreten Vorschlägen hinsichtlich möglicher Fristen vgl. BUTTLIGER (Fn. 3), S. 291.

<sup>25</sup> Schon heute sieht das Gesetz eine Informationspflicht des Bundesrates über die Vorbereitung von Verordnungen vor (Art. 151 Abs. 3 ParlG).

Parlament möglich sein sollte. Praktisch bedeutsam erscheint dies, wo nur eine bestimmte, umstrittene Verordnungsbestimmung die Verordnung zu Fall gebracht hat, der Rest der Verordnung aber unbestritten und die rasche Inkraftsetzung von Gesetz und Verordnung im öffentlichen Interesse geboten ist.

### **III. Beurteilung**

#### **a) Zulässige Machtverschiebung?**

Das Verordnungsveto erhöht den Einfluss des Parlaments. Es kommt zu einer Machtverschiebung von der Exekutive hin zur Legislative<sup>26</sup> – dies mindestens unter der Annahme, dass das Verordnungsveto ein echtes Machtmittel und nicht eine zusätzliche Bürde für ein be- oder gar überlastetes Parlament darstellt<sup>27</sup>.

Die rechtliche Knacknuss liegt darin, dass das Parlament mit dieser Machtverschiebung über den Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz hinausgreift. Es geht nicht nur um die Frage, was der Bundesrat mit allfällig ihm übertragenen Rechtsetzungsbefugnissen macht und ob er diesbezüglich dem – nota bene meist interpretationsbedürftigen – "Willen" des Parlaments folgt. Die Interventionsmöglichkeit erstreckt sich wie dargelegt auf jede Form der Verordnung und damit insbesondere auf Vollziehungsverordnungen, die per definitionem im Rahmen des Gesetzes bleiben müssen. Betroffen ist damit (auch) der Vollzug.

Der Vollzug ist eine Stammfunktion der Exekutive (Art. 182 Abs. 2 BV). Zum Vollzug gehört auch die Verordnungsgebung (Art. 182 Abs. 1 BV). In diesen beiden Punkten erscheint der Verfassungstext eindeutig. Unsicher ist aber, ob es sich bei Vollzug und Verordnungsgebung (im Vollzugsbereich) um eine der Exekutive *vorbehaltene Funktion* handelt, die das Parlament zu respektieren hat. Dieser Konflikt ist so alt wie der schweizerische Bundesstaat und hat sich namentlich an der Zulässigkeit sog. "unechter" Motionen entzündet<sup>28</sup>. Er wird auch durch Art. 171 BV (Aufträge an den Bundes-

---

<sup>26</sup> Vgl. ausführlich BUTTLIGER (Fn. 3), S. 291 ff.

<sup>27</sup> Vgl. in diese Richtung MÜLLER (Fn. 18), S. 15. Klar ist meines Erachtens, dass sich das Parlament nur mit einem Bruchteil von Verordnungen beschäftigen kann; alles andere wäre eine offensichtliche Überlastung des Parlaments (vgl. KÖLZ [Fn. 12], S. 35).

<sup>28</sup> Vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Art. 171 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Bd. II, Rz. 2. Vgl. die verfassungsrechtliche Kritik an der heutigen Regelung in Art. 120 ParlG bei ETIENNE GRISEL, Gouvernement suisse, Bern 2010, Rz. 142.

rat) letztlich nicht entschieden. Art. 171 BV klärt zwar, dass "der Gesetzgebung nicht entgegengehalten werden [kann], sie verstosse gegen die Verfassung, wenn sie Instrumente schafft, mit welchen die BVers indirekten Einfluss auf den Kompetenzbereich des BR ausüben kann"<sup>29</sup>. Offen bleibt aber, ob es sich beim Parlamentsveto um einen zulässigen "indirekten" Einfluss (im Sinne des vorangehenden Zitats) oder unzulässigen direkten Einfluss handelt, resp. um eine zulässige "Einwirkung" (im Sinne des Verfassungstexts) oder unzulässige Einmischung oder Mitwirkung.

Spezifisch für das Parlamentsveto ist zu berücksichtigen, dass das Parlament schon heute in unwichtige Bereiche, namentlich in Vollzugsfragen, gesetzgeberisch eingreifen kann, wenn ihm dies beliebt. Art. 164 BV sieht vor, dass Grundlegendes und Wichtiges ins Gesetz gehört. Dies ist eine demokratische Forderung des Legalitätsprinzips (Art. 5 BV). Daraus ist jedoch nicht ohne Weiteres der Umkehrschluss ziehen, dass das Parlament nicht auch Regelungen von untergeordneter Bedeutung in die Form des Gesetzes kleiden könne; Art. 164 BV verpflichtet das Parlament nicht, weniger wichtige Bestimmungen dem Bundesrat zu überlassen<sup>30</sup>. Mindestens für den Bund<sup>31</sup> ist die Frage ohnehin akademischer Natur, da das Parlament eine unangefochtene Deutungshoheit über den Begriff der Wichtigkeit in Art. 164 BV hat und damit auch Unwichtiges regeln kann.

Insgesamt erscheint aber die juristische Antwort auf die Frage nach der Zulässigkeit der Machtverschiebung durch das Verordnungsveto offen. Die Antwort hängt stark mit dem allgemeinen Verständnis von Gewaltenteilung zusammen. Schon jetzt kann prognostiziert werden, dass unterschiedliche Gutachterinnen und Gutachter zu unterschiedlichen Schlüssen kommen werden.

## **b) Kompetenzverwischung?**

Kritik schlägt dem Verordnungsveto auch unter dem Stichwort der "Kompetenzverwischung" entgegen. Zutreffend ist sicher, dass die politische Verantwortung für Verord-

---

<sup>29</sup> MASTRONARDI, (Fn. 28), Rz. 13.

<sup>30</sup> ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 1825; siehe auch Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, BBl 1997 III 245 ff., 278.

<sup>31</sup> In den Kantonen wird die Frage allenfalls in einem Streit über den zulässigen Inhalt einer Volksinitiative justiziabel (vgl. STEPHAN WULLSCHLEGER, Bürgerrechte und Volksrechte, in: Denise Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., S. 163 f.).



nungen heute beim Bundesrat liegt und damit eindeutig zugeordnet werden kann. Daran dürfte auch das Konsultationsverfahren in Art. 151 ParlG wenig geändert haben. Ein Verordnungsveto hebt die Mitwirkung des Parlaments qualitativ auf eine neue Stufe. Wer konsultiert werden muss und ablehnen kann, nimmt auf den Inhalt einer Verordnung massgeblichen Einfluss, auch wenn er formal den Erlass von Verordnungsbestimmungen weder erzwingen noch deren Inhalt ändern kann. Insofern kommt es in der Tat zu einer geteilten Verantwortung in der Verordnungsgebung.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob dafür der negative Begriff der "Verwischung" gerechtfertigt ist. Fairerweise ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz auch die Kompetenzen zum Erlass von Gesetzesrecht "verwischt" erscheinen – womit die Schweiz sicher nicht schlecht gefahren ist. Die Regierung ist typischerweise mit der Vorbereitung von Gesetzen befasst (Art. 181 BV und Art. 7 RVOG), das Parlament mit deren politischen Beurteilung und Verabschiedung<sup>32</sup>. Auch bei einer untauglichen Norm im Gesetz kann man sich die Frage stellen, ob der Fehler eher dem Bundesrat oder den Räten anzulasten ist – dies mindestens dort, wo das Parlament einen Fehler des Bundesrates kritik- und diskussionslos zum Gesetz gemacht hat.

### **c) Verordnungsveto und Zweikammersystem**

Die letzte vorgeschlagene Fassung des Verordnungsvetos respektiert das geltende Zweikammersystem und lässt sich in das geltende Parlamentsrecht einpassen. Sie erhöht aber auch die *Komplexität* des Verordnungsvetos.

### **d) Entlastung des Gesetzes?**

Das Verordnungsveto wird oft damit begründet, dass es dem Gesetzgeber vermehrt erlaubt, Unwichtiges zu delegieren, da ihm die Interventionsmöglichkeit gegen unliebsame Verordnungsbestimmungen bleibt. Das Verordnungsveto soll "namentlich auch der Tendenz entgegenwirken, dass nichtgesetzeswürdige Details im Gesetz geregelt werden"<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> MÜLLER (Fn. 2), Rz. 409 ff.; vgl. KURT EICHENBERGER, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: VVDStRL 40 (1982), S. 7 ff., S. 29 f. und 33; vgl. HELMUTH SCHULZE-FIELITZ, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin 1988, S. 292 ff.

<sup>33</sup> Vgl. die Begründung zur Pa. Iv. von Thomas Müller (09.511), abrufbar auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

Das Argument ist schwierig zu beurteilen; entsprechende Studien aus Kantonen oder aus dem Ausland liegen soweit ersichtlich nicht vor. Eine gewisse Skepsis erscheint angezeigt. Das Verordnungsveto ist ein politisches Instrument im politischen Prozess<sup>34</sup>. Über seinen Einsatz werden nicht Fragen der Rechtsetzungstechnik entscheiden. Entsprechend darf auch bezweifelt werden, dass der nur potentielle Einsatz zu besserer Gesetzgebung führt.

Überdies sollte auch ein funktionierendes Konsultationsverfahren (Art. 151 ParlG) das Anliegen einer stufengerechten Rechtsetzung weitgehend verwirklichen können. Funktioniert die Konsultation nicht, wird auch ein Verordnungsveto kaum zu besserer Rechtsetzung führen.

#### **e) Verzögerung des Rechtsetzungsprozesses?**

Die Möglichkeit eines Vetos verzögert den Prozess der Verordnungsgebung. Dies gilt umso mehr, als in der letzten vorgeschlagenen Fassung ein Verordnungsveto die Zustimmung beider Räte erfordert. Das Verordnungsveto respektiert so den Grundgedanken des Zweikammersystems. Es wird dadurch aber auch *schwerfälliger*. Denkbar ist namentlich, dass die Räte über die Ausübung des Verordnungsvetos ein Differenzbereinigungsverfahren durchführen müssen. Das mag bei einem wichtigen Geschäft wie der Gutheissung des Staatsvertrages in Sachen UBS relativ rasch gehen<sup>35</sup>; für eine durchschnittliche – vielleicht von einem Rat als unwichtig erachtete – Verordnung kann dies deutlich länger gehen und den vernünftigen Zeitrahmen sprengen.

---

<sup>34</sup> Wie oben (Fn. 11) bereits festgehalten, stehen v.a. finanzielle Interessen im Zentrum. Das solothurnische Verordnungsveto dient beinahe ausnahmslos der Inhaltskontrolle eines Rechtssatzes. Im Ergebnis handelt es sich nicht mehr um ein rechtliches, sondern um ein politisches Kontrollinstrument (SCHWALLER [Fn. 4], S. XXVI f.).

<sup>35</sup> Während der Ständerat dem UBS-Staatsvertrag mit den USA am 3. Juni 2010 mit 31 zu 12 Stimmen zustimmte, lehnte ihn der Nationalrat am 8. Juni 2010 mit 106 Nein-Stimmen bei 76 Ja-Stimmen und 16 Enthaltungen ab. Die kleine Kammer hielt am 9. Juni 2010 an ihrer Zustimmung fest (31 Ja-Stimmen zu 9 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen). Der Nationalrat stimmte dem Vertrag schliesslich am 15. Juni 2010 mit 81 zu 61 Stimmen bei 53 Enthaltungen doch noch zu. Zu klären blieb die Frage des fakultativen Referendums. Während der Ständerat ein solches zweimal abgelehnt hatte (am 9. und 15. Juni 2010), hielt der Nationalrat sowohl am 15. Juni (106 zu 80 Stimmen bei 9 Enthaltungen) als auch am 16. Juni 2010 (94 zu 77 Stimmen bei 14 Enthaltungen) daran fest, dass der Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollte. Der Antrag der daraufhin einberufenen Einigungskonferenz, auf das fakultative Referendum zu verzichten, fand am 17. Juni 2010 sowohl beim Ständerat (einstimmig) als auch beim Nationalrat (81 zu 63 Stimmen bei 47 Enthaltungen) Zustimmung. Damit war der Staatsvertrag zwei Wochen nach Beginn der Debatte unter Dach und Fach gebracht.

Die Verzögerung der Verordnungsgebung wird vielfach auch eine spätere Inkraftsetzung des Gesetzes zur Folge haben. Neue Gesetze werden oft von Verordnungen begleitet, ohne die das Gesetz nicht angewendet werden kann. Ein Veto kann entweder zu empfindlichen Verzögerungen führen oder mit Blick auf eine notwendige rasche Inkraftsetzung des Gesetzes faktisch nicht mehr ausgeübt werden.

In der Form des letzten parlamentarischen Vorstosses ist dagegen nicht damit zu rechnen, dass das Verordnungsveto zu einer eigentlichen *Blockierung* des politischen Prozesses führen wird. Solches wäre zu befürchten, wenn nur eine Kammer des Parlaments das Veto aussprechen könnte. In diesem Fall wäre denkbar, dass eine Mehrheit in einer Kammer notwendige Verordnungen verhindert, wenn sie weiss, dass sie nicht die Mehrheit in der zweiten Kammer hat, um auch das Gesetz ändern zu können. Allgemein werden Blockierungen je öfter eintreten, je stärker die Quoren zur Erreichung des Verordnungsvetos von denjenigen der Gesetzgebung abweichen. Bei der zuletzt vorgeschlagenen Variante ist das nicht der Fall – wenn man von der Konstellation absieht, dass das Parlament ein früheres Gesetz aus Angst vor dem Referendum nicht abzuändern versucht, dessen Vollzug aber mittels Verordnungsveto blockiert (was nicht dem Referendum unterstellt ist). Praktisch bedeutsam erscheint dies nicht.

#### **f) Veränderung der Verordnungsqualität?**

Die Mitwirkung des Parlaments bei der Verordnungsgebung wirft die Frage auf, ob dadurch die rechtliche Qualität der Verordnung ändert. Der Gesetzgeber kann zwar Verordnungen des Bundesrates nicht direkt ändern (und damit keine "Misch"-Verordnungen mit Recht des Bundesrates und Recht des Parlaments erzeugen<sup>36</sup>). Mit der Einführung des Parlamentsvetos werden aber zwei Kategorien von Verordnungen geschaffen, nämlich solche, welche das Parlament gar nicht beachtet hat und solche, die das Parlament diskutiert und im Falle einer Ablehnung des Verordnungsvetos ausdrücklich gebilligt hat.

Naheliegend erscheint, dass das Verordnungsveto die *rechtliche Qualität von Verordnungen* nicht ändert<sup>37</sup>. Dies bedeutet, dass alle Verordnungen rechtlich gleich zu be-

---

<sup>36</sup> Zu den sich daraus ergebenden Schwierigkeiten vgl. die Ausführungen zu den Befugnissen der deutschen Länderparlamente in SEBASTIAN DETTE/THEES BURFEIND, *Verordnungsvertretende Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 GG – ein grösserer Gestaltungsspielraum für die Landesparlamente?*, ZG 1998 257 ff., 262 ff.

<sup>37</sup> So wohl auch BUTTLIGER (Fn. 3), S. 294.

handeln sind und ungeachtet parlamentarischer Beschäftigung solche des Bundesrates bleiben. Eine spätere, vielleicht vom Parlament unbeachtete Verordnung kann damit eine vom Parlament diskutierte und sinngemäss genehmigte Verordnung als *lex posterior* derogieren. Eine genehmigte Verordnung unterliegt auch in gleicher Weise der Kassation durch das Bundesgericht oder das Bundesverwaltungsgericht<sup>38</sup>, wobei die Bundesgerichte die Diskussion im Parlament berücksichtigen dürften, dies insbesondere mit Blick auf die Frage, ob sich eine Verordnung an den rechtlichen Rahmen des Gesetzgebers hält.

Konsequenterweise hindert ein Verordnungsveto den Bundesrat auch nicht, an seiner ursprünglichen Konzeption festzuhalten und in einem nahe gelegenen oder gar im gleichen Rechtsbereich die gleiche Lösung vorzuschlagen. Diesbezüglich sind gewisse Blockierungen denkbar; das Parlament sitzt aber als Gesetzgeber am längeren Hebel und sollte sich letztlich durchsetzen können, indem gewisse Fragen nunmehr auf Gesetzesstufe geregelt werden<sup>39</sup>.

#### **g) Umgehungsstrategien**

Der Erlass von Verordnungen ist in vielen Bereichen gesetzlich vorgesehen oder aufgrund des Legalitätsprinzips rechtlich zwingend. Oft steht es aber auch im Ermessen der Regierung, ob sie eine bestimmte Gesetzesbestimmung mittels einer Verordnung konkretisieren will oder ob sie die Gesetzbestimmung direkt anwendet und die Konkretisierung der Praxis überlässt. Diese Praxis ist oft eine Praxis der Verwaltungsbehörden, auf die die Exekutive mittels *Verwaltungsverordnungen* bestimmenden Einfluss nimmt. Die schwer abgrenzbare Kategorie der Verwaltungsverordnungen dürfte nicht dem Verordnungsveto unterliegen. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass das Verordnungsveto einen – wohl unwillkommenen – Anreiz schafft, vermehrt Verwaltungsverordnungen statt Rechtsverordnungen zu erlassen<sup>40</sup>. Der Transparenz und Stabilität der Rechtsordnung wäre damit kaum gedient.

---

<sup>38</sup> Bundesrätliche Verordnungen können grundsätzlich daraufhin geprüft werden, ob sie gesetz- und verfassungsmässig sind und zwar unabhängig davon, ob sie durch die eidgenössischen Räte genehmigt wurden oder nicht. Allerdings besteht eine Kontrolle durch die eidgenössischen Gerichte nur in der Form des akzessorischen Prüfungsrechts. Eine weitere Grenze bildet das Massgeblichkeitsgebot von Art. 190 BV (HÄFELIN/HALLER/KELLER [Fn. 30], Rz. 2096 f.); vgl auch BGE 106 Ib 182 ff., 186; 104 Ib 412 ff., 420 ff.

<sup>39</sup> Vgl. dazu oben III. a.

<sup>40</sup> Vgl. für mögliche Kriterien, wann zur Rechts- und wann zur Verwaltungsverordnung zu greifen ist FELIX UHLMANN/IRIS BINDER, *Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung – Gedanken über Pechmarie*, LeGes 2009/2, 151 ff., 159 ff.

#### **IV. Fazit**

Die Rechtswissenschaft steht dem Verordnungsveto kritisch gegenüber. Juristisch heikel ist die Machtverschiebung im Vollzugsbereich. Bejaht man deren Zulässigkeit, lässt sich ein Verordnungsveto in der Form des jüngsten parlamentarischen Vorstosses durchaus in die schweizerische Gesetzgebungslandschaft einpassen. Es erscheint mir deshalb unrichtig, das Verordnungsveto als staatspolitischen Sündenfall zu brandmarken.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass ein Verordnungsveto in eine bisher eindeutig der Exekutive zugehörige Domäne eingreift. Ob diese Machtverschiebung, die eine gewisse Kompetenzverwischung mit sich bringt, wünschbar erscheint, ist eine politische Frage. Offen ist für mich das Verhältnis zwischen Macht- und Belastungszuwachs des Parlaments.

Ernst zu nehmen sind Bedenken in zeitlicher Hinsicht. Ein von beiden Kammern ausgesprochenes Verordnungsveto ist in Übereinstimmung mit dem heutigen Zweikammersystem, dürfte aber erhebliche Verzögerungen mit sich bringen, wenn über das Schicksal einer Verordnung ein Differenzbereinigungsverfahren durchzuführen ist. Auch können Umgehungsstrategien der Regierung mittels Verwaltungsverordnungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden.